

## Okrugli stol

### *Teritorijalno ustrojstvo Republike Hrvatske*

U organizaciji Ministarstva uprave u Zagrebu je u Novinarskom domu 7. prosinca 2009. održan okrugli stol *Teritorijalno ustrojstvo Republike Hrvatske*. U njemu je sudjelovalo pedesetak predstavnika parlamentarnih stranaka, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih udruga te znanstvenoistraživačkih i stručnih ustanova. Okrugli stol uvodnim su riječima otvorili potpredsjednik Hrvatskog sabora Vladimir Šeks i predsjednica Vlade Jadranka Kosor.

U uvodnom je govoru Vladimir Šeks istaknuo da je reforma lokalne i područne samouprave iznimno aktualno i osjetljivo društveno i političko pitanje te vjerojatno jedan od najvećih izazova s kojima će se susresti Vlada do kraja svoga mandata. Teritorijalna reforma međutim ne smije biti sama sebi svrhom, već je to pitanje potrebno analizirati u kontekstu općih ciljeva reforme javne uprave, kojom se želi postići učinkovita i sposobna javna uprava u službi građana.

Od 1993., kad je uspostavljen sadašnji sustav lokalne samouprave, broj jedinica lokalne samouprave kontinuirano je rastao, zahvaljujući fleksibilnom zakonodavnom okviru koji nije detaljnije propisivao kriterije za dobivanje statusa općine ili grada. To je omogućilo stvaranje novih jedinica poštujući zahtjeve i želje građana za vlastitom jedinicom lokalne samouprave i izjašnjavanja na referendumu. Iako se pokazao poticajnim za razvoj lokalne demokracije te omogućio razvoj velikog broja kvalitetnih projekata u lokalnim sredinama koji mogu osigurati dugoročnu opstojnost novoosnovanih jedinica, sveukupno gledajući takav je pristup imao nedostatke sa stajališta učinkovitosti i ekonomske racionalnosti.

Velike razlike u broju stanovnika, ali i razlike u fiskalnom kapacitetu općina, gradova i županija, pokazuju da postojeći teritorijalni ustroj ne pruža dobru osnovu za daljnju sustavnu decentralizaciju i ujednačene standarde

usluga na lokalnoj razini. Potrebno je preispitati teritorijalni ustroj, ali i sustav raspodjele nadležnosti lokalne i područne samouprave.

Iskustva uspješno provedenih reformi u drugim zemljama pokazuju da je riječ o dugotrajnom procesu, temeljenom na sveobuhvatnim stručnim analizama, provedenoj širokoj javnoj raspravi svih zainteresiranih za taj proces i na političkom konsenzusu. Ishitrene i radikalne promjene sustava koji je građen više od 15 godina, i koji se, bez obzira na određene nedostatke pokazao stabilnim, mogle bi donijeti više štete nego koristi, naglasio je Šeks.

Jadranka Kosor je istaknula da je jedan od temeljnih ciljeva i prioriteta Vlade cjelovita reforma lokalne samouprave i njezin daljnji razvoj prema racionalnijoj, kvalitetnijoj, transparentnijoj i učinkovitijoj lokalnoj upravi odgovornoj građanima te poboljšanju dostupnosti, brzine i kvalitete javnih usluga.

Teritorijalnim preustrojem želi se ostvariti smanjenje ukupnih administrativnih troškova lokalne samouprave, jačanje administrativnih i financijskih kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za planiranje i pružanje usluga te stvoriti preduvjete za daljnje širenje samopravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nadalje, teritorijalnim preustrojem lokalne samouprave otvara se mogućnost za daljnje prenošenja poslova iz nadležnosti središnje državne uprave na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Racionalnijom teritorijalnom organizacijom olakšala bi se i suradnja i koordinacija središnje državne uprave te lokalne i područne (regionalne) samouprave u planiranju i provedbi projekata lokalnog i regionalnog značaja i kvalitetnije usmjerivanje sredstava potpora središnje države lokalnoj samoupravi. Konačno, teritorijalna reorganizacija i jačanje uloge lokalne samouprave pridonijeli bi jačanju interesa građana za aktivno sudjelovanje u odlučivanju o poslovima lokalne važnosti i jačanju lokalne demokracije.

Kriteriji za teritorijalni preustroj ne smiju biti određeni arbitrarno, bez provedenih detaljnih analiza i jasno utvrđenih kriterija, pri čemu je naročito važno voditi računa o činjenici služe li jedinice lokalne samouprave ostvarivanju javnog interesa građana, naglasila je. Kako bi se mogli formirati kriteriji, potrebno je prikupiti i ažurirati osnovne podatke o svakoj jedinici lokalne samouprave koji obuhvaćaju demografske, financijske, gospodarske podatke te niz drugih relevantnih podataka o lokalnoj samoupravi. Stoga je Ministarstvo uprave započelo s prikupljanjem i obradom podataka koji će poslužiti kao temelj za izradu stručne podloge i prijedloga teritorijalne reorganizacije.

Reforma lokalne samouprave složen je proces koji se ne može u cijelosti provesti do kraja mandatnog razdoblja ove Vlade, zaključila je na kraju izlaganja predsjednica Vlade te pozvala predstavnike svih parlamentarnih stranaka da podrže reformu lokalne samouprave, temeljenu na zajednički prihvaćenim načelima koja trebaju jamčiti transparentnost, političku neutralnost i javnu odgovornost svih uključenih u taj proces.

U nastavku okruglog stola dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović predstavila je rezultate dosadašnjih istraživanja te upozorila na neka otvorena pitanja u području financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave. Bez obzira na dosadašnje korake u procesu funkcionalne decentralizacije (decentralizacija javnih usluga iz područja osnovnog školstva, socijalne skrbi, zdravstva, vatrogastva), Hrvatsku još uvijek karakterizira nizak stupanj fiskalne decentralizacije, jer lokalna država čini samo 10,9% ukupnih prihoda i 10,4% rashoda opće države. Velik broj jedinica lokalne samouprave (njih 329) u posebnom je statusu financiranja (područja posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja, otočne jedinice lokalne samouprave i gradovi koji su preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija). Glavni prihod lokalne samouprave čine porezni prihodi (ponajprije porez na dohodak), dok se neporezni prihodi koriste namjenski. Istodobno, velik dio jedinica nije iskoristio potencijal prireza porezu na dohodak koji može biti važan izvor sredstava za financiranje javnih usluga. Prema podacima Porezne uprave, taj je instrument dosad uvelo 260 gradova i općina, uglavnom u stopi koja je bitno niža od zakonom propisanog maksimuma. Reforma lokalne samouprave složena je problematika koja se ne može riješiti preko noći i za njezinu provedbu nužna je politička volja i konsenzus. Pri razmatranju novog sustava teritorijalnog ustroja potrebno je uvažiti strategiju regionalnog razvoja, donošenje koje se očekuje, i predložiti rješenja koja će poticati fiskalnu neovisnost lokalne samouprave.

Mladen Šimunac, direktor Micro grupe d.o.o., predstavio je projekt prikupljanja podataka i izrade baze podataka o svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, na temelju kojih će se dobiti izravan, cjelovit i sustavan uvid u materijalne, financijske i administrativne resurse kojima raspolažu županije, gradovi i općine.

U raspravi koja je uslijedila sudionici okruglog stola podržali su inicijativu za reformom lokalne samouprave, utemeljenu na stručnoj analizi, javnoj raspravi i političkom konsenzusu, te iznijeli niz prijedloga o sadržaju i načinu provedbe procesa reformi.

Prema mišljenju većine sudionika, prije rasprave o teritorijalnom preustroju treba započeti s analizama postojećih poslova lokalne i područne (regio-

nalne) samouprave i posebno neadekvatnog modela njihova financiranja, jer ovlasti općina, gradova i županija ne prate i odgovarajuća financijska sredstva. Reforma lokalne samouprave nije tehnički posao, već bi trebala omogućiti bitne sadržajne promjene, usmjerene na poticanje nove uloge lokalne samouprave kao pokretača razvoja. Lokalna i regionalna samouprava trebala bi imati bitno veće administrativne i financijske kapacitete, koji bi joj omogućili da preuzme više decentraliziranih funkcija, ali i dio dekoncentriranih poslova državne uprave, što nije moguće postići spajanjem dviju ili više slabih jedinica, već i promjenom sustava financiranja i uvođenjem poticajnih razvojnih mjera. Posebno treba ispitati i reformirati postojeći sustav županija, koji su sudionici okruglog stola ocijenili nedovoljno učinkovitim i zastarjelim. Pri razmatranju novoga teritorijalnog ustroja treba voditi računa i o mjesnoj samoupravi, koja ima pravnu osobnost, jačanjem koje bi se građanima mogao nadoknaditi eventualni osjećaj gubitka njihove jedinice lokalne samouprave.

Teritorijalnu reformu lokalne samouprave i decentralizacije potrebno je temeljiti na dobro strukturiranim projektima i operacionalizirati definiranjem aktivnosti, nositelja i rokova. U taj proces na odgovarajući način trebaju biti uključeni i predstavnici političkih stranaka, nacionalnih udruga, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, akademske zajednice, sindikata, civilnog društva i gospodarstva, zaključili su sudionici.

*Marko Kovačić\**

---

\* Marko Kovačić, ravnatelj Zavoda za javnu upravu Ministarstva uprave Republike Hrvatske (Ministry of Public Administration, Republic of Croatia)